VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 179)**

z dnia 24 lipca 2014 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 179)

24 lipca 2014 r.

Komisja Polityki Społecznej i Rodziny, obradująca pod przewodnictwem posła **Sławomira Piechoty (PO)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie poprawek zgłoszonych w czasie drugiego czytania do projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (druki nr 2532, 2532-A i 2630);

– informacja Ministra Pracy i Polityki Społecznej na temat realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2013 r.;

– informacja Ministra Sprawiedliwości na temat stanu prawnego oraz faktycznego funkcjonowania obowiązku alimentacyjnego w Polsce.

W posiedzeniu udział wzięli: **Elżbieta Seredyn** podsekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej wraz ze współpracownikami, **Michał Królikowski** podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości wraz ze współpracownikami, **Krystyna Czaplicka-Trojanowska** przedstawiciel Ministerstwa Zdrowia, **Elżbieta Matejka** radca ministra w Departamencie Zwiększania Szans Edukacyjnych Ministerstwa Edukacji Narodowej, **Anna Tyśkiewicz-Mazur** zastępca dyrektora Biura Polityki Społecznej w Kancelarii Prezydenta RP, **Marek Michalak** rzecznik praw dziecka wraz ze współpracownikami, **Kazimierz Laskus** doradca prawny w Departamencie Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli, **Beata Nowak** główny specjalista w Biurze Organizacyjno-Prawnym Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, **Rafał Fronczek** prezes Krajowej Rady Komorniczej, **Mirosława Rutkowka** główny specjalista w Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, **Anna Sobiesiak** dyrektor Kujawsko-Pomorskiego Ośrodka Adopcyjnego w Toruniu, **Agnieszka Kwaśniewska** członek Zarządu Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, **Joanna Luberacka-Gruca** przewodnicząca Zarządu Koalicji na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej, **Beata Kulig** i **Grażyna Hadjiraftis** przedstawicielki Stowarzyszenia SOS Wioski Dziecięce w Polsce oraz **Agnieszka Kochańska** specjalista w Biurze Polityki Społecznej Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Małgorzata Cholewa**, **Ewa Molska** i **Dariusz Lipski** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych oraz **Bogdan Cichy**, **Robert Durlik** i **Urszula Sęk** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam wszystkich. Pierwotnie w porządku dziennym dzisiejszego posiedzenia były dwa punkty dotyczące alimentów, a mianowicie informacja Ministra Pracy i Polityki Społecznej na temat realizacji ustawy o pomocy osobom uprawionym do alimentów w 2013 r. oraz informacja Ministra Sprawiedliwości na temat stanu prawnego oraz faktycznego funkcjonowania obowiązku alimentacyjnego w Polsce. Do tych dwóch punktów proponuję dołączyć punkt trzeci, a mianowicie – rozpatrzenie poprawek zgłoszonych w czasie drugiego czytania do projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw.

Czy do tego zmodyfikowanego porządku dziennego są uwagi? Uwag nie słyszę. Stwierdzam, że porządek dzienny został przyjęty. Wobec tego proponuję, abyśmy jako pierwsze rozpatrzyli poprawki zgłoszone w drugim czytaniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam,

że Komisja zaakceptowała tę propozycję. Sprzeciwu nie słyszę. Zatem przystępujemy do realizacji przyjętego porządku dziennego.

Szanowni państwo, wczoraj podczas drugiego czytania projektu ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (druki nr 2532, 2532-A i 2630) zgłoszono do projektu ustawy 12 poprawek. Proszę Biuro Legislacyjne o rekomendację co do celowości łącznego bądź odrębnego głosowania zgłoszonych poprawek.

Legislator Bogdan Cichy:

Proponujemy trzy bloki głosowań. W pierwszym bloku poprawka nr 1, 2 i 7, w drugim bloku głosowań poprawka nr 4, 5, 8, 11 i 12 i w trzecim bloku poprawka nr 6 i 10.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Czy usłyszę sprzeciw wobec takiej propozycji łącznego rozstrzygania poprawek ? Sprzeciwu nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja zaakceptowała propozycję Biura Legislacyjnego.

Przechodzimy zatem do zaopiniowania poprawek. Poprawka nr 1, 2 i 7.

Poseł Magdalena Kochan (PO):

To są poprawki redakcyjne. Chodzi o zastąpienie pewnych słów innymi, na przykład, „przeprowadzonym” słowem „przeprowadzanym”. To są tego typu poprawki.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Proszę o stanowisko rządu.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej Elżbieta Seredyn:

Stanowisko pozytywne.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Czy Biuro Legislacyjne ma uwagi?

Legislator Bogdan Cichy:

Popieramy te poprawki.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Czy są pytania lub uwagi do poprawek nr 1, 2 i 7? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisja rekomenduje Sejmowi przyjęcie poprawek nr 1, 2 i 7. Sprzeciwu nie słyszę.

Stwierdzam, że Komisja rekomenduje przyjęcie poprawek nr 1, 2 i 7. Poprawka nr 3.

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Poprawka nr 3 zawiera bardzo dokładne określenie kiedy można, przeprowadzając kontrolę, wchodzić do pomieszczeń. Dotyczy to kontroli przeprowadzanych przez wojewodów, starostów, wójtów lub prezydentów miast. Dotychczasowe przepisy budziły wiele wątpliwości, szczególnie strony społecznej, bo pozwalały na wejście o każdej porze doby. Doprecyzowujemy, że nie można tego robić w godzinach nocnych, żeby nie burzyć miru. Tylko w wyjątkowych przypadkach, szczególnie uzasadnionych.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Stanowisko rządu.

Podsekretarz stanu w MPiPS Elżbieta Seredyn:

Pozytywne.

Legislator Bogdan Cichy:

Nie zgłaszamy uwag.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Czy są pytania lub uwagi do poprawki nr 3?

Przewodnicząca Zarządu Koalicji na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej Joanna Luberacka-Gruca:

Chcę poprzeć tę poprawkę i bardzo za nią podziękować. Prosimy Komisję, panie i panów posłów, żeby się do niej przychylili.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Czy są inne głosy? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisja rekomenduje Sejmowi przyjęcie poprawki nr 3. Sprzeciwu nie słyszę.

Stwierdzam, że Komisja rekomenduje Sejmowi przyjęcie poprawki nr 3. Poprawki nr 4, 5, 8, 11 i 12.

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Te poprawki, to wynik dyskusji na wczorajszym posiedzeniu Komisji. Powiedzieliśmy sobie wczoraj, że dochody dziecka przebywającego w pieczy zastępczej, pochodzące z renty lub z alimentów, nie mogą być powodem do uszczuplania dochodów rodziny. Czyli nie może być tak, że jeżeli dziecko ma rentę po jednym z rodziców, to 50% tej renty wraca do powiatowego centrum pomocy rodzinie. Konsekwencją zaproponowanego zapisu są poprawki nr 4, 5, 8, 11 i 12. Dochód dziecka w pieczy zastępczej pozostaje do jego dyspozycji.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Stanowisko rządu.

Podsekretarz stanu w MPiPS Elżbieta Seredyn:

Pozytywne.

Legislator Bogdan Cichy:

Biuro nie zgłasza uwag.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Czy są pytania lub uwagi do omawianych poprawek?

Poseł Maria Zuba (PiS):

Rozumiem, że również komornik nie może wejść na te środki?

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Pani poseł, dziecko do lat osiemnastu nie ma zdolności do czynności prawnych. Zatem nie sądzę, żeby komornik z jego dochodów cokolwiek ściągał.

Poseł Maria Zuba (PiS):

Takie praktyki były w województwie świętokrzyskim i stąd moje pytanie.

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Nie umiem odpowiedzieć na to pytanie pozytywnie, ale chcę przypomnieć, że czeka nas jeszcze i tę ustawę akceptacja w Senacie. Obiecuję, że to sprawdzimy i jeśli niezbędne będą stosowne zapisy w tej kwestii, to wprowadzimy je w Senacie.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Czy są inne pytania lub uwagi do poprawek nr 4, 5, 8, 11 i 12?

Członek Zarządu Stowarzyszenia Interwencji Prawnej Agnieszka Kwaśniewska:

Chcę bardzo serdecznie podziękować za tę poprawkę. Bardzo nam na tym zależało. Uważamy, że jest to dobry krok, jeśli chodzi o wsparcie dzieci.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Czy są inne uwagi do tych poprawek? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisja rekomenduje Sejmowi przyjęcie tych poprawek. Sprzeciwu nie słyszę.

Stwierdzam, że Komisja rekomenduje Sejmowi przyjęcie poprawek nr 4, 5, 8, 11 i 12. Poprawki nr 6 i 10.

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Te poprawki również wynikają z wczorajszej dyskusji i z obaw o dzieci, które wychodzą z placówek specjalistycznych i powracają do miejsca, z którego zostały skierowane do tych specjalistycznych placówek. Uelastyczniamy prawo. Żeby nie blokować miejsc, ale równocześnie mieć pewność, że rodzina lub instytucja przyjmą dzieci z powrotem, w wyjątkowych przypadkach, za zgodą wojewody, stan w takiej rodzinie zastępczej lub

placówce może przekroczyć ustawową normę o odpowiednią ilość dzieci. Bardzo elastycznie podchodzimy do tej sprawy.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Stanowisko rządu.

Podsekretarz stanu w MPiPS Elżbieta Seredyn:

Stanowisko pozytywne.

Legislator Bogdan Cichy:

Biuro nie zgłasza uwag.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Czy są uwagi lub pytania do poprawek nr 6 i 10? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisja rekomenduje Sejmowi przyjęcie poprawek nr 6 i 10? Sprzeciwu nie słyszę.

Stwierdzam, że Komisja rekomenduje Sejmowi przyjęcie poprawek nr 6 i 10. Poprawka nr 7 została już zaopiniowana, nr 8 również, a więc została nam poprawka nr 9.

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Jest to uściślenie kary i konsekwencji prowadzenia placówek, na które nie wydał zgody wojewoda.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Stanowisko rządu.

Podsekretarz stanu w MPiPS Elżbieta Seredyn:

Stanowisko pozytywne.

Legislator Bogdan Cichy:

Biuro nie zgłasza uwag.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Czy są pytania lub uwagi do poprawki nr 9? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, to uznam, że Komisja rekomenduje Sejmowi przyjęcie poprawki nr 9. Sprzeciwu nie słyszę.

Stwierdzam, że Komisja rekomenduje Sejmowi przyjęcie poprawki nr 9. Poprawki kolejne, czyli nr 10, 11 i 12, zostały już zaopiniowane, a zatem wszystkie poprawki zostały rozpatrzone i zaopiniowane pozytywnie.

Proponuję, aby posłem sprawozdawcą była konsekwentnie pani poseł Magdalena Kochan. Czy usłyszę sprzeciw wobec tej propozycji? Sprzeciwu nie słyszę. Czy są inne propozycje? Nie słyszę. Stwierdzam, że pani poseł Magdalena Kochan będzie reprezentować Komisję w sprawie tego projektu. Wyznaczam termin na przedstawienie opinii przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych do 24 lipca do godz. 20.00. Na tym zakończyliśmy rozpatrzenie punktu pierwszego.

Przechodzimy zatem do kolejnego punktu porządku dziennego – informacja Ministra Pracy i Polityki Społecznej na temat realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w 2013 r. Bardzo proszę, pani minister.

Podsekretarz stanu w MPiPS Elżbieta Seredyn:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, mam przyjemność pokrótce przedstawić informację o realizacji ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów w roku 2013. Tytułem wstępu powiem kilka zdań.

Przekazana Komisji informacja składa się z dwóch podstawowych części. W pierwszej części znajdują się informacje o przepisach regulujących działania gmin wobec dłużników alimentacyjnych, które to działania mają na celu poprawę ściągalności alimentów poprzez wsparcie komorników sądowych, prowadzących egzekucję alimentów. W drugiej części znajdują się przepisy regulujące materialne wsparcie państwa w postaci świadczeń z funduszu alimentacyjnego dla osób, które nie otrzymują zasądzonych od rodzica alimentów.

Ponadto w tym materiale znajdują się informacje, które mówią o szczegółowych danych statystycznych. W szczególności są to: liczba dłużników alimentacyjnych objętych działaniami gmin, rodzaj działań podejmowanych wobec dłużników alimentacyjnych i ich skala, stan zadłużenia dłużników alimentacyjnych wobec budżetu państwa, liczba osób otrzymujących świadczenia z funduszu alimentacyjnego i ich struktura, wysokości wypłacanych świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz wydatki na realizację ustawy i koszty jej obsługi.

A teraz proszę panią dyrektor Janinę Szumlicz o szczegółowe przedstawienie tych informacji.

Dyrektor Departamentu Polityki Rodzinnej MPiPS Janina Szumlicz:

Jeśli chodzi o postępowanie wobec dłużników alimentacyjnych, to ustawa pełni rolę pomocniczą w stosunku do działań sensu stricto związanych z egzekucją alimentów prowadzonych przez komorników sądowych.

Działania gminy polegają na wykorzystaniu instrumentów, które organy właściwe, w większości przypadków ośrodki pomocy społecznej, posiadają, a więc: przeprowadzenie wywiadu alimentacyjnego na temat szczegółowej sytuacji rodzinnej, zdrowotnej, dochodowej dłużnika alimentacyjnego bądź skorzystanie z wywiadu środowiskowego przeprowadzonego dla celów pomocy społecznej, jeśli w takim przypadku taki wywiad był przeprowadzany, i odebranie od dłużnika oświadczenia majątkowego. W przypadku, gdy powodem nieegzekwowania alimentów jest brak pracy, to również wszczęcie pewnych działań mających na celu aktywizację zawodową dłużnika. I to, co gmina jest w stanie w tej sprawie zrobić, to zwrócenie się do powiatowego urzędu pracy i poinformowanie o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika, a jednocześnie zobowiązanie dłużnika do zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy jako osoba poszukująca pracy, osoba bezrobotna.

W przypadku, gdy dłużnik odmówi przeprowadzenia wywiadu, wydania oświadczenia majątkowego, wówczas podejmowane są dalsze kroki przez gminę – wystąpienie z wnioskiem do prokuratora o podjęcie działań związanych z przestępstwem uporczywej niealimentacji, wystąpienie do starosty o odebranie prawa jazdy, jak również w przypadku gdy brak alimentacji i zachowania ze strony dłużnika trwają co najmniej 6 miesięcy, gmina ma obowiązek zgłoszenia do Biura Informacji Gospodarczej informacji o zobowiązaniach dłużnika. To jest główny katalog działań, które są prowadzone przez gminę.

Jeśli chodzi o pomoc materialną, to jest to sensu stricto udzielanie świadczeń w postaci świadczenia z funduszu alimentacyjnego. W 2013 r. przeciętnie miesięcznie udzielano 340 tys. takich świadczeń w stosunku do około 330 tys. osób uprawnionych do alimentów. Gros świadczeń jest udzielanych w rodzinach z jednym uprawnionym.

Przeciętna wysokość świadczenia wynosiła 362 złote i trzeba powiedzieć, że połowa odbiorców świadczeń miała świadczenia wysokości od 300 do 500 złotych. 500 złotych wynosi maksymalna zgodna z przepisami wysokość świadczenia z funduszu.

Jeśli chodzi o dłużników, to postępowanie było prowadzone wobec 243 tys. dłużników i było to mniej więcej na poziomie nieznacznie się różniącym od tego z roku 2012. Również na poziomie analogicznym do 2012 r. była tzw. stopa zwrotu wydatków poniesionych w danym roku budżetowym na realizację tej ustawy z budżetu państwa w stosunku do kwoty zwrotu w tym samym roku. Stopa zwrotu wynosiła 13,1 %, podobnie jak w 2012 r. Stąd można powiedzieć, że gros świadczeń wypłacanych z funduszu alimentacyjnego mimo ich założonej systemowej zwrotności ma jednak charakter świadczenia społecznego.

Ogółem na realizację tej ustawy wydano w 2013 r. blisko 1,5 mld złotych, tj. 1430 tys. złotych, z tego 111 mln złotych wyniosły koszty obsługi. Połowę kosztów obsługi stanowiły wydatki na postępowania wobec dłużników alimentacyjnych, z tego połowa została pokryta ze zwrotów otrzymanych przez gminy od dłużników alimentacyjnych. Zwroty wyniosły ogółem ponad 70 mln złotych i per saldo nie wszystkie te kwoty zostały przeznaczone na pokrycie wydatków związanych z realizacją tej ustawy, część środków – ponad 30 mln złotych – gminy przeznaczyły na inne zadania gminy. W sumie około 47 mln złotych uzyskały gminy z tytułu realizacji tej ustawy.

Co jest jeszcze istotne? W 2013 r. nie zostały wprowadzone żadne zmiany legislacyjne w obszar tej ustawy, ale zmiany są przygotowywane. Zmiany, które głównie motywowane są kilkuletnim okresem doświadczeń w realizacji ustawy. Zmiany te mają na celu odejście od dwutorowej egzekucji należności budżetowych poniesionych na wypłaty świadczeń z funduszu alimentacyjnego, gdyż praktyka pokazała, że egzekucja administracyjna jest nieefektywna. Mało tego, w wielu przypadkach koszty realizacji tej ustawy znacznie przekraczają wydatki poniesione na tę drogę egzekucji.

Z postulatów wielu gmin, jakie otrzymaliśmy, jednoznacznie wynikało, że należy odstąpić od administracyjnej drogi egzekucyjnej. Przygotowane zmiany gównie temu służą. Przy okazji uporządkowano także zasady podziału kwot zwróconych przez dłużników alimentacyjnych. Obecnie one się dzielą w takiej proporcji, że 20% trafia do gminy wierzyciela, 20% do gminy dłużnika, a 60% to zwrot do budżetu państwa. W przypadku, kiedy egzekwowane są niewielkie kwoty, uruchamiany jest cały mechanizm księgowy, administracyjny, którego koszt znacznie przekracza dzielenie tych kwot i przesyłanie do odpowiednich gmin. Zmiana idzie w kierunku pozostawienia 40% gminie wierzyciela, a 60% zwrotu do budżetu państwa. Przygotowywanych jest szereg zmian, które ujednolicają różne elementy identycznych mechanizmów zawartych zarówno w ustawie o postępowaniu wobec dłużników alimentacyjnych, jak również w ustawie o świadczeniach rodzinnych. One dotyczą sposobu ustalania dochodu, definicji dochodu utraconego. Zmiany te, jak się szacuje, mają przynieść oszczędności dla budżetu państwa na kosztach obsługi tej ustawy na kwotę około 43 mln złotych w pierwszym roku realizacji ustawy do blisko 55 mln złotych w dziesiątym roku realizacji ustawy.

Założenia takich zmian zostały przyjęte przez Radę Ministrów pod koniec stycznia br. Obecnie we współpracy z ministerstwem Rządowe Centrum Legislacji przygotowało projekt ustawy, który jest kierowany do konsultacji międzyresortowej i z partnerami społecznymi.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Dziękuję, pani dyrektor. Proponuję, abyśmy teraz wysłuchali informacji ministra sprawiedliwości, a dyskusję przeprowadzimy łącznie. Bardzo proszę, panie ministrze.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Michał Królikowski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, poproszono mnie o przedstawienie informacji na temat stanu prawnego i stanu faktycznego związanego z funkcjonowaniem obowiązku alimentacyjnego i jego egzekucją mającą charakter sądowy. Postaram się przedstawić sprawę na pewnym poziomie syntezy, żeby uchwycić istotę problemu. Gdyby była potrzeba szczegółowych informacji, postaram się ich udzielić.

Stan prawny dotyczący obowiązku alimentacyjnego, jego wykonanie i jego uznawanie jest regulowane przez trzy kategorie aktów. Po pierwsze, w sposób tradycyjny są to akty prawa polskiego. Głównie chodzi o Kodeks rodzinny i opiekuńczy, o Kodeks postępowania cywilnego i wspomnianą już ustawę o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Tylko sygnalizuję jej istnienie, ponieważ informację na jej temat przed chwilą usłyszeliśmy.

Druga grupa aktów to umowy międzynarodowe, w tym duża grupa umów dwustronnych pomiędzy Polską a państwami trzecimi i umowy wielostronne. To jest takie, których Polska jest stroną, a mają one charakter regionalny albo ogólny, uniwersalny. Jest to grupa konwencji haskich z 1973 i 1977 r., a następnie druga grupa konwencji haskich z 2007 r. Jedna z każdej grupy dotyczy prawa właściwego, czyli wskazania prawa, które ma być podstawą rozstrzygnięć w danej sprawie. Jest to materia prawa prywatnego międzynarodowego, kolizyjnego. A druga w jednej i drugiej grupie dotyczy wykonywania i wzajemnego uznawania orzeczeń dotyczących obowiązku alimentacyjnego. Istnieje jeszcze konwencja z 1956 r., konwencja ONZ, nowojorska, która obejmuje problematykę współpracy między państwami w zakresie wykonania orzeczeń.

Trzeci rodzaj źródła prawa, jaki obowiązuje w tym zakresie, i to taki, który ma coraz większe znaczenie, to akty prawa unijnego. W zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych dotyczących prawa rodzinnego akty prawa unijnego mają charakter rozporządzeń, to znaczy, że obowiązują bezpośrednio. Oczywiście, my implementujemy je dostosowawczo, ale byt tego prawa jest bytem związanym z istnieniem aktu prawa unijnego.

W tym zakresie w ciągu ostatnich także miesięcy dochodziło do negocjacji w zakresie dodatkowych rozwiązań, w których podstawowym kierunkiem działań rządu polskiego było doprowadzenie do akceptacji, na przykład, przystąpienia Unii Europejskiej do ratyfikacji konwencji haskiej, która ma uregulować stosunki państw członkowskich Unii Europejskiej z państwami trzecimi na takiej zasadzie, że tam, gdzie Polska ma bardziej atrakcyjne rozwiązania wynikające z umów dwustronnych, to te mają mieć pierwszeństwo. To był mój taki mocny punkt negocjacyjny w trakcie posiedzeń Rady.

Jeżeli chodzi o źródło obowiązku alimentacyjnego, to ono wynika z pokrewieństw albo z więzów prawnych, z którymi ustawodawca wiąże jego istnienie, na przykład, powinowactwa. Obowiązek alimentacyjny obejmuje, z jednej strony, zobowiązanie do pokrycia potrzeb bytowych, jak również takich, które są związane z wychowaniem oraz zaspokojeniem potrzeb edukacyjnych i kulturowych. Z jednej strony, wyznaczenie zakresu obowiązku alimentacyjnego jest związane z potrzebami osoby, która jest beneficjentem, a z drugiej strony, z możliwościami, i to nie tylko możliwościami faktycznymi, związanymi z określonym zarobkowaniem, ale także potencjalnymi, po to, aby uniknąć sytuacji, że dana osoba niejako ograniczy swoje życie zawodowe, aby uniknąć płacenia alimentów.

Dodatkowy obowiązek alimentacyjny dotyczy dziecka, które nie jest w stanie utrzymać się samodzielnie, albo osoby niepełnosprawnej, a polega na tym, że zobowiązany podejmuje osobiste starania o utrzymanie lub wychowanie uprawnionego. W takim przypadku świadczenie alimentacyjne pozostałych zobowiązanych polega na pokrywaniu w całości lub części kosztów utrzymania lub wychowania uprawnionego. Te przepisy mają charakter bezwzględnie obowiązujący. W związku z tym nie można szukać innego rozwiązania, które modyfikowałoby istnienie tego obowiązku, aczkolwiek bardzo ważnym elementem w zakresie wykonawstwa są ugody, które mogą modyfikować sposób wykonania orzeczenia w sposób, który beneficjent uzna za satysfakcjonujący. Przepisy bowiem ze względu na charakter i cel zobowiązań przewidują możliwość żądania zmiany orzeczenia lub też zawarcia umowy w tym przedmiocie w razie zmiany stosunku zarówno po stronie uprawnionego, na przykład, zwiększenie zdolności do samodzielnego życia, jak też po stronie osoby zobowiązanej do alimentacji, czyli wtedy, kiedy zmienia się jej sytuacja zarobkowa.

Z systemowego punktu widzenia wierzytelności z tytułu obowiązku alimentacyjnego są na etapie postępowania sądowego i postępowania egzekucyjnego traktowane priorytetowo. Osoby uprawnione do alimentów mają rozbudowaną grupę ułatwień i przywilejów, takich jak, na przykład, zwolnienie z opłat, zwolnienie z kosztów sądowych czy też możliwość dochodzenia roszczeń przed sądem właściwym dla uprawnionego, czyli najbliższym dla beneficjenta, a nie sądem właściwym dla zobowiązanego do uiszczenia tych zobowiązań.

Możliwe jest wydawanie w szerokim stopniu postanowień zabezpieczających w trakcie trwania postępowania cywilnego. Od ostatniej dużej nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego tego rodzaju zabezpieczenia wydaje się na rozprawie, co ma doprowadzić do lepszego rozpoznania zarówno potrzeb beneficjenta, jak też możliwości potencjalnego wierzyciela. Również egzekucja świadczeń alimentacyjnych, uregulowana w przepisach art. 1081 do art. 1088 Kodeksu postępowania cywilnego, wprowadza sporo odmienności, które łagodzą obowiązki i rygory niewykonania nałożonych na wierzycieli obowiązków.

Ze uwagi na cel świadczeń alimentacyjnych, w przepisach zminimalizowano już ograniczenia egzekucji, rozszerzając tym samym wykaz przedmiotów oraz praw majątkowych, z których egzekucja w celu zaspokojenia świadczeń alimentacyjnych jest możliwa. Właściwie ograniczenie dotyczy tylko nieruchomości.

Oprócz przepisów prawa cywilnego, zagadnienie związane z realizacją obowiązku alimentacyjnego reguluje przepis art. 209 Kodeksu karnego, który wprowadza przestępstwo wieloaktowe polegające na wielokrotnym, uporczywym uchylaniu się od alimentacji. Orzecznictwo określiło tę wielokrotność na poziomie, choć ona się waha, niestety, między trzema i sześcioma miesiącami niepłacenia, ale orzecznictwo ciąży w stronę sześciu miesięcy. Tak to wygląda z moich obserwacji.

Jeżeli chodzi o stosowanie przepisów w orzecznictwie, to w roku 2013 osądzono prawie 14 tys. osób, skazano – 13 500 osób. Duża grupa tych osób została skazana w ramach

dobrowolnego poddania się karze i dominująca grupa została skazana na karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania, co włącza się w ten kierunek nieprawidłowego wykorzystania reakcji prawnokarnej, która tak naprawdę generuje powrotność tego rodzaju przestępstwa. Ta sprawa jest przedmiotem dużej nowelizacji Kodeksu karnego, która jest prowadzona w Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. Dzisiaj zakończyła się praca w komisji w tym zakresie. Celem tej zmiany jest rozszerzenie kar wolnościowych, w tym, między innymi, kary ograniczenia wolności polegającej na świadczeniu obowiązku pracy lub potrącenia, ale przede wszystkim w tym zakresie istotne są obowiązki dotyczące nawiązki bądź świadczenia pieniężnego na rzecz pokrzywdzonego tym przestępstwem.

Pomysł orzekania w szerokim zakresie kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania przy art. 209 Kodeksu karnego jest o tyle absurdalny, że w przypadku ponownego popełnienia tego przestępstwa następuje zarządzenie wykonania tej kary, co powoduje, że dłużnik trafia do zakładu karnego. W związku z tym możliwości egzekucji wierzytelności są żadne. Zmiany w Kodeksie karnym, o których mówiłem wcześniej, prowadzą do pozostawienia dłużnika w sferze aktywności zawodowej, co pozwala na egzekucję wierzytelności.

Jeżeli chodzi o wysokość zasądzonych alimentów i liczbę spraw, które były przedmiotem rozpoznania, to w 2013 r. w stosunku do dzieci było tych spraw około 70 tys.; w wyniku zasądzono prawie 41 mln złotych; w stosunku do rodziców było tych spraw nieco ponad tysiąc i zasądzono 589 tys. złotych; w stosunku do małżonków ta liczba, jeżeli chodzi o sprawy, była podobna, bo to jest nieco ponad tysiąc, natomiast kwota jest na poziomie 750 tys. złotych; jeżeli chodzi o małżonków i dzieci łącznie to ta liczba jest niewielka, bo to jest 750 spraw, ale zasądzono stosunkowo wysoką kwotę 600 tys. złotych. W przypadku ustalenia ojcostwa spraw było nieco ponad 4000, a wysokość zasądzonej kwoty przekroczyła 1,5 mln złotych.

Najczęściej zgłaszany problem z egzekucją tych wierzytelności związany jest z brakiem efektywności oraz z długością trwania postępowania. Długość trwania postępowania jest pochodną tego, że te wierzytelności mają charakter stały i ponawialny. W związku z tym rzadko kiedy mamy sytuację, że chodzi o egzekucję jednego świadczenia alimentacyjnego. Najczęściej chodzi o egzekucję narastającego świadczenia związanego z ową niealimentacją. Drugim elementem, na który zwraca się uwagę, jest bezskuteczność egzekucji. W tym zakresie nie jest do końca dla mnie czytelne źródło tej bezskuteczności. Z monitorowania spraw przez ministra sprawiedliwości, do egzekucji z tej grupy spraw omówionych wcześniej przeze mnie, czyli około 80 tys. spraw orzeczonych w 2013 r. …

Może inaczej to powiem. Z lat poprzednich pozostało bez egzekucji około 600 tys. spraw. W 2013 r. wpłynęło kolejnych 65 tys. spraw. Przy czym nie można liczyć w ten sposób, że mamy kwotę orzeczoną w danym roku, kwotę X, następnie mamy liczbę spraw, i porównywać ich, bo są też inne zobowiązania z lat poprzednich. Ten problem jest spory. Dominująca grupa tych spraw ulega umorzeniu na żądanie wierzyciela ze względu na zaspokojenie. Czyli moment, w którym pojawia się postępowanie egzekucyjne, staje się motywatorem do zaspokojenia beneficjenta. To nie jest tak, że radykalny brak egzekucji tych wierzytelności wynika z biedy. Sytuacja braku zatrudnienia i braku dochodów, która jest powodem braku zapłaty alimentów, oczywiście, występuje, ale w większym stopniu, tak przynajmniej wynika z danych mówiących o umorzeniu postępowania, to umorzenie następuje ze względu na zaspokojenie wierzyciela. Oczywiście, problem braku środków jest problemem istotnym i istniejącym. Jedynym sposobem zmiany tej sytuacji są działania, o których mówiła pani minister i pani dyrektor, czyli działania związane z aktywizacją zawodową dłużników i ze zwiększeniem ich możliwości zarobkowych.

Bardzo sprawie funkcjonują postępowania transgraniczne pomiędzy sądami polskimi a sądami państw obcych realizowane w ramach Unii Europejskiej. Kolejne kroki związane z realizacją programu sztokholmskiego, który wytyczył cele funkcjonowania Unii Europejskiej w wymiarze sprawiedliwości w latach 2009-2014, wskazywały na rozwój instrumentów wzajemnej współpracy nakierowanych na intensywną egzekucję i wzajemne rozpoznawania orzeczeń. W trakcie negocjacji nowego programu dzia-

łań na kolejne 5 lat w tej sferze, przy takim ogólnym założeniu, że nie będzie wielu nowych instrumentów, znalazło się zobowiązanie Komisji do przeprowadzenia analizy funkcjonowania dotychczasowych rozwiązań, ich spójności z dyrektywą, oraz usunięcia luk i wyeliminowania tych przepisów, które mogą budzić nieracjonalne utrudnienia we współpracy. Najtrudniej wykonywane orzeczenia są orzeczeniami, które dotyczą osobistego działania i ich uznania. Gdy orzeczenie dotyczy środków finansowych, wtedy jest je znacznie prościej wykonać.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Czy na tym etapie chciałby zabrać głos rzecznik praw dziecka? Nie. Otwieram wobec tego dyskusję. Jako pierwsza zgłosiła się pani poseł Anna Bańkowska. Bardzo proszę, pani poseł.

Poseł Anna Bańkowska (SLD):

Zacznę od tego, że jestem zmartwiona, iż nadal stopa zwrotu alimentów utrzymuje się na tak niskim poziomie. Pamiętam, że u podstaw tych rozwiązań legł między innymi problem poprawienia skuteczności dochodzenia alimentów od osób zobowiązanych. Zastanawiam się, jak poprawić tę skuteczność. Niby wszystkie instrumenty są wykorzystywane, a tylko 13% zobowiązanych do alimentacji spłaca to, co powinno.

Pytanie moje dotyczy sytuacji ukrywania majątku. Na ile rząd może pomóc matkom, bo to najczęściej dotyczy matek, pomóc w tym, aby uniemożliwić taką czarną robotę, którą robią ci zobowiązani do alimentacji ojcowie. Przekazują oni bowiem swój majątek członkom rodziny, świadomie pracują „na czarno” po to, aby udawać, że nie mają żadnego dochodu. Ja znam taki przykład, że ona mieszka w sąsiedztwie z byłym mężem, ma dwójkę dzieci, ciężko jej się wiedzie, a on ze swoją partnerką ma wielki biznes. Muszę powiedzieć, że prosiłam nawet inspekcję pracy o sprawdzenie go i okazało się, że nie jest tak łatwo dojść do tego, że on się miga i to w sposób okrutny. Pytanie moje brzmi: czy w takich sytuacjach rząd ma jakieś instrumenty, żeby pomóc tym matkom – bo najczęściej problem dotyczy matek – w tym, aby mogły egzekwować alimenty im należne? To, po pierwsze, chociaż może to już drugie pytanie. Pierwsze dotyczyło tego, jak podnieść skuteczność, a drugie – ukrywania majątku.

Pan minister mówił, że poprawia się współpraca między sądami polskimi i zagranicznymi. Ale ja chcę zadać takie proste pytanie. Przychodzi kobieta, której mąż wyjechał gdzieś za granicę, i pyta mnie, co ona ma zrobić, bo wszystkie jej działania okazują się nieskuteczne. Ona nie ma możliwości dojść do prawdy za granicą, pomimo, że wie, gdzie ten mężczyzna mieszka. Więc wydaje mi się, że z tą współpracą nie jest jak należy i może pan minister wskazałby mi jakiś kierunek, który mogłabym przekazywać tym osobom, które do mnie przychodzą z takim problemem.

Następna sprawa to, jaka liczba rodziców pobiera alimenty od dzieci?

I kolejne pytanie pod adresem Ministerstwa Sprawiedliwości. Są przypadki takie, że płaci alimenty mężczyzna, który na własną rękę zrobił badania DNA i wie, że nie jest ojcem dziecka. Matka z tym dzieckiem mieszka w ich poprzednim mieszkaniu wraz z konkubentem, który jest ojcem dziecka. Sąd nie bierze pod uwagę badania DNA sporządzonego tylko na skutek starania rzekomego ojca i w związku z tym mężczyzna płaci alimenty i mówi mi w biurze, że nie może tego fizycznie znieść. Żal mu dzieciaka, ale dziecko mieszka z rodzicami, a on jest obciążony alimentami i pewnie będzie tak aż do pełnoletności dziecka, ponieważ sądy ignorują prawo w tym momencie poprzedniego partnera kobiety w udowodnieniu swoich racji. Powoduje to sytuację trudną nie tylko ekonomiczne, ale także psychicznie. Bo to są kpiny w żywe oczy z tego mężczyzny. Kobieta mówi mu wprost, że znów sobie kupiła to czy tamto za jego pieniądze. Wie, że nie jest ojcem dziecka, ale w sądzie tego nie powie. Co zrobić w takich sytuacjach?

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Czy są jeszcze jakieś pytania? Nie słyszę. Wobec tego proszę pana ministra o odpowiedź.

Podsekretarz stanu w MS Michał Królikowski:

Szczerze mówiąc, to wszystkie pytania, które pani poseł zadała, mają charakter pytania o poradę prawną. Jeśli chodzi o ukrywanie majątku, to przedstawiła pani poseł

taką sytuację, w której mamy do czynienia z człowiekiem, mężczyzną, który w sposób okrutny, a więc świadomie i celowo unika płacenia alimentów.

Dokonane zmiany w Kodeksie postępowania karnego z 27 września 2013 r., które wejdą w życie od 1 lipca 2015 r., oraz dodatkowe zmiany, które dzisiaj przyjęła ostatecznie podkomisja Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach, zwiększają instrumenty, jakimi prokurator, kierując akt oskarżenia z art. 209 k.k., będzie mógł dotrzeć do prawdziwej informacji o stanie majątkowym sprawcy. Dzisiaj następuje to najczęściej przez rozpytanie, przez krótki kwestionariusz i sprawdzenie tego, jakie są zdolności zarobkowe z legalnych źródeł. W garażu stoją trzy samochody, ale gość zarabia 1000 złotych. Teraz prokurator do aktu oskarżenia do sądu będzie dołączał informacje z administracji skarbowej, w której to informacji znajdą się dane o jego obrocie za rok poprzedni oraz informacje o nieujawnionym majątku w takim zakresie, w jakim administracja skarbowa jest w stanie wykryć majątek nieujawniony, a to jest możliwe. Oprócz tego zwiększają się możliwości wywiadu środowiskowego dla uzyskania informacji o tym majątku. Celem jest większa weryfikacja stanu majątkowego sprawcy, co powoduje lepszą ocenę jego sytuacji w celu dobrania odpowiedniej reakcji prawnokarnej. W sytuacji, kiedy osoba ukrywa majątek w celu uchylania się od alimentacji, to zwiększa to naganność czynu i powinno w konsekwencji prowadzić do zaostrzenie represji w stosunku do tej osoby zarówno poprzez zwiększenie kary, jak również poprzez zwiększenie obowiązków naprawczych w stosunku do wierzyciela.

Mąż wyjechał poza granice Polski. To zależy od tego, w którym momencie mąż wyjedzie. Jeżeli zrobi to po orzeczeniu, to na podstawie reguł dotyczących współpracy między sądami sąd polski wydaje odpowiednie postanowienie, które uruchamia tryb haski, i to orzeczenie o obowiązku alimentacyjnym jest rozpoznawane postanowieniem sądu obcego państwa i tam jest poddane egzekucji. Na podstawie orzeczenia o egzekucji sądu tamtego państwa. To jest instrument powodujący, że w obrocie transgranicznym te orzeczenia traktowane są równorzędnie jak orzeczenia zapadłe w danym państwie.

Tak się dzieje w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Natomiast jeżeli chodzi o kraje arabskie, to są takie kraje arabskie – Królestwo Maroka, Algieria – z którymi Polska ma umowy dwustronne, które pozwalają tę współpracę realizować.

Trzecie pytanie pani poseł dotyczyło alimentów zasądzonych na rzecz rodziców. W 2013 r. liczba spraw wynosiła 1147 i zasądzono łączną kwotę 589 436 złotych.

Kolejne pytanie dotyczyło płacącego alimenty nie-ojca. Na to pytanie najtrudniej odpowiedzieć, ponieważ nie mamy wglądu do akt. W sposób naturalny powinno dojść do postępowania w sprawie obalenia domniemania ojcostwa i dowód z badania DNA powinien być dla sądu wystarczający.

Jednak, aby rozmawiać o konkretnej sprawie, niezbędne jest zapoznanie się z aktami sprawy. Systemowo jest ten problem rozwiązany, natomiast, dlaczego nie zadziało to w tym przypadku? Trudno odpowiedzieć. Być może, realia sprawy wpływają na to, być może, jakiś błąd procesowy wystąpił.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Ja chcę dopytać o problem, który poruszyła już pani poseł Bańkowska. Co jakiś czas pojawia się problem roszczeń rodziców wobec dzieci. Chodzi mi o przypadki, gdy kiedyś ci rodzice bardzo zaniedbywali swoje obowiązki wobec dzieci. Po latach, kiedy dzieci się usamodzielniają, zaczynają stawać na nogi, dowiadują się o żądaniu rodziców, którzy kiedyś je nawet porzucili, a teraz domagają się alimentów. Jak ta sprawa wygląda i od strony prawnej, i od strony praktyki? Jak to funkcjonuje?

A korzystając z okazji, chcę zapytać panią minister i pana ministra, jak oceniają państwo prawidłowość działań prowadzonych przez komorników? Na ile te działania są wystarczająco skuteczne, prowadzone energicznie, z wykorzystaniem wszystkich istniejących możliwości?

Podsekretarz stanu w MS Michał Królikowski:

Odpowiadając na pierwsze pytanie, to rozwiązanie tego problemu następuje w dwóch etapach. Jeden etap związany jest z orzeczeniem obowiązku alimentacyjnego sądu. Informacja o wcześniejszym zachowaniu rodzica powinna być wzięta pod uwagę przez

sąd przy określaniu treści obowiązku alimentacyjnego. Z tym wiąże się art. 144^{1} Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, który mówi o tym, że zobowiązany może uchylić się od wykonania obowiązku alimentacyjnego względem uprawnionego – to uprawnienie wynika ze stanu majątkowego tej osoby i z pokrewieństwa – jeżeli żądanie alimentów jest sprzeczne z zasadami współżycia społecznego. Ta klauzula obejmuje tę sytuację. Nie dotyczy ta możliwość jednego tylko obowiązku, obowiązku rodziców względem ich małoletniego dziecka. Natomiast w relacji dziecko – rodzic tego rodzaju podstawa w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym istnieje.

Jeżeli chodzi o ocenę działalności komorników w tym zakresie, to moja ocena jest negatywna. Nie jest to problem egzekucji wierzytelności, tylko jest to problem w ogóle egzekucji komorniczej, której poziom efektywności jest bardzo niski. Jest kilka przyczyn tego stanu rzeczy. Jedną z przyczyn jest to, że dopiero od kilku lat obowiązuje zasada, że komornikiem zostaje prawnik, który jest w stanie skutecznie postępować z regulacjami egzekucyjnymi. Wcześniej byli to monterzy, marynarze, ślusarze, takich mam w rejestrze. Drugą przyczyną jest sposób zarządzania rewirami komorniczymi i dość sformalizowany, nieefektywny sposób ewaluacji skuteczności działania komornika.

W tym zakresie minister sprawiedliwości przygotował nową ustawę o komornikach sądowych. Nie rozpoczęły się jeszcze nad tą ustawą zaawansowane prace legislacyjne w rządzie ze względu na bardzo duże obciążenie różnymi projektami. Niemniej projekt zmierzający do zwiększenia efektywności działań komorników został przez nas już przygotowany. Sądzę, że to systemowe rozwiązanie jest rozwiązaniem, o które chodzi, a nie rozwiązanie punktowe dotyczące jednego rodzaju wierzytelności.

Przewodniczący poseł Sławomir Piechota (PO):

Czy są jeszcze jakieś uwagi lub pytania? Nie słyszę. Zatem dziękuje gościom, dziękuję zwłaszcza pani minister Seredyn, dziękuję panu ministrowi Królikowskiemu.

Zamykam posiedzenie Komisji.